



**Recursos
anticorrupção
e militarização**
da política
socioambiental
na Amazônia

Por Alessandra Cardoso, Leila Saraiva, Livi Gerbase e Tatiana Oliveira,
assessoras políticas do Inesc.

Agosto de 2020

Realização:



Apoio:



Climate and
Land Use Alliance



Rainforest
Alliance

Recursos anticorrupção e militarização da política socioambiental na Amazônia

Por Alessandra Cardoso, Leila Saraiva, Livi Gerbase e Tatiana Oliveira, assessoras políticas do Inesc.

Muito tem sido dito sobre “militarização” da política socioambiental na Amazônia brasileira. Em linhas gerais, ela tem sido entendida como uma estratégia de reordenamento da presença do governo federal na Amazônia a partir de uma centralidade pensada e operada desde o Ministério da Defesa. O presente texto tem como propósito evidenciar a decisão política do governo de alocar **84% dos recursos da Lava Jato destinados ao combate ao desmatamento na Amazônia no ministério da Defesa**, a serviço de tal estratégia.

Trata-se, como será mostrado, da centralização na Defesa de recurso orçamentário “extraordinário”, em detrimento do seu uso para reforçar a atuação do Ibama, do ICMBio e da Funai, órgãos que, com mandatos distintos e com suporte da Polícia Federal, compartilham do papel de fiscalização ambiental com base em capacidades e estratégias que se mostraram eficazes na história recente de combate ao desmatamento.

A leitura aqui esboçada, parte da compreensão de que os militares conformaram historicamente uma visão de permanente ameaça à soberania do Brasil sobre a região, a qual deveria ser enfrentada com o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. Durante a ditadura militar, tal estratégia adquiriu não só contornos mais precisos como a serviço dela foram colocados inúmeros instrumentos e políticas de governo. Projetos e propagandas de ocupação, juntamente a projetos de infraestrutura e a criação de grandes polos de exploração mineral, mudaram a configuração espacial da Amazônia. A questão agrária, fortemente marcada pela grilagem, por intensos conflitos e por sua interface com o problema do desmatamento, são heranças do propalado lema (e ato) “integrar para não entregar” ou “homens sem terra para terra sem homens”.

Tais ideias permaneceram com profundo enraizamento nas forças armadas, sendo reiteradamente afirmadas nos Planos Nacionais de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END), documentos que expressam e orientam a atuação dos comandos do exército, marinha e aeronáutica.

Apesar da pouca evidência e aderência durante os governos petistas, a estratégia dos militares para a Amazônia estava igualmente explícita:

*“A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo **trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença**. O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil”. (PND-END, 2012, p. 54)*

Nos últimos dois anos, sob o governo Bolsonaro, a visão de mundo e da Amazônia dos militares, fortemente instrumentalizada como ação de Estado durante a ditadura, volta a adquirir contornos mais explícitos na atuação do governo federal¹. Isto também está expresso no novo documento do PND-END submetido à apreciação do Congresso Nacional em 22 de julho de 2020².

*“A Amazônia, assim como o Atlântico Sul, também é uma **área de interesse geoestratégico para o Brasil**. A proteção da biodiversidade, dos recursos minerais, hídricos, além do potencial energético, no território brasileiro é prioridade para o País. A **dissuasão** deve ser a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais naquela região. A exploração e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, de forma sustentável, continuarão a ser vitais para a integração nacional, **exigindo o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais**. Para a ampliação dessa segurança, é imprescindível o fortalecimento da cooperação e da integração com os demais países amazônicos”.* (PND-END, 2020,p.33).

O presente estudo inicia evidenciando o maior poder de arregimentação do Orçamento Público Federal pelos militares no atual governo. Na sequência, mostra como este poder se relaciona com a apropriação, por parte do ministério da Defesa, dos recursos do acordo anticorrupção da Lava Jato destinados à Amazônia. Por fim, a análise apresenta considerações sobre como a centralização de recursos e de poder na condução das ações contra o desmatamento na Amazônia tem produzido efeitos cada vez mais nítidos na fragilização da política socioambiental brasileira, na dinâmica agrária e de conflitos fundiários na região e na estratégia de combate ao desmatamento.

¹ Vale lembrar que logo no início do atual governo houve a tentativa de emplacar, por decreto, o “Projeto Barão do Rio Branco” com o objetivo de implementar grandes empreendimentos na região conhecida por “Calha Norte” e atrair forças econômicas para a região, além de escoar a produção agrícola.

² Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa

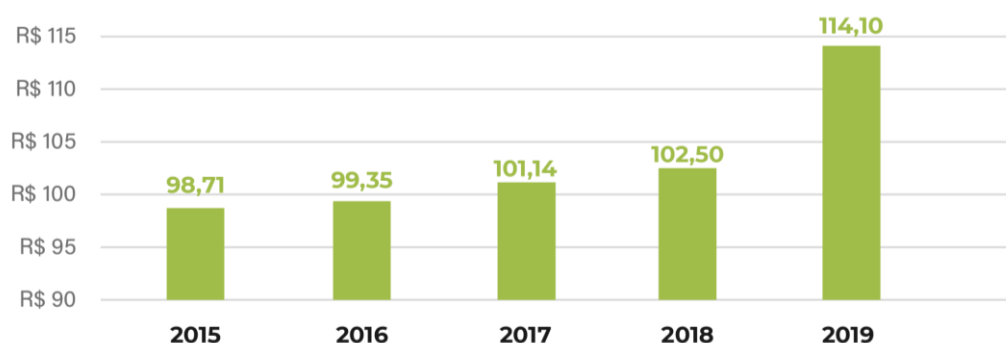
O comportamento geral do orçamento do Ministério da Defesa

A Defesa Nacional foi capaz de mobilizar crescentes recursos do Orçamento Público Federal, notadamente após a aprovação do Teto de Gastos e de forma ainda mais expressiva após a eleição de Bolsonaro. Entre *Despesas Pagas e Restos a Pagar Pagos (Execução Orçamentária)*, em 2019 foram executados R\$ 15,38 bilhões a mais do que em 2015, o que representou um crescimento de 15,6% no período.

GRÁFICO 1

Execução orçamentária do Ministério da Defesa 2015 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes)



Fonte: Siga Brasil, dados corrigidos pelo IPCA, extraídos em 19 de julho de 2020.
Elaboração Inesc.

Em linhas gerais, o crescimento do orçamento da Defesa entre 2015 e 2019 é explicado pelo aumento das despesas primárias obrigatórias, que subiram em R\$ 10,30 bilhões em 2019, seguido pelas despesas discricionárias que **aumentaram em R\$ 5,75 bilhões**³. Cabe lembrar que, para o conjunto dos poderes, as despesas primárias discricionárias têm sido fortemente impactadas pelo Teto de Gastos, ao lado do impacto sobre despesas obrigatórias vinculadas à saúde e educação. Entre 2015 a 2019, a execução orçamentária do Ministério da Educação reduziu 2,5% e do Ministério da Saúde cresceu apenas 3,5%.

Ou seja, há, no caso do Ministério da Defesa, um movimento na contramão da restrição orçamentária. Isto não configura ilegalidade dado que o Teto de Gastos é calculado não por órgãos, mas por poderes. Todavia, denota um significativo poder dos militares no gerenciamento do Orçamento Público, em detrimento de outras pautas, especialmente as políticas de garantia de direitos humanos, que sofreram cortes de gastos expressivos nos últimos anos, como o Inesc mostrou no relatório “O Brasil com baixa imunidade – Balanço do Orçamento Geral da União 2019”⁴.

³ - Dentro dos R\$ 5,75 bilhões estão R\$ 1,37 relativas a despesas discricionárias vinculadas ao PAC/PPI. Adicionalmente às discricionárias e obrigatórias houve um crescimento da execução de emendas no valor de R\$ 48 milhões, além de uma redução de despesas financeiras da ordem de R\$ 725 milhões.

⁴ Disponível em: <https://www.inesc.org.br/obrasilcombaixaimunidade/>

O orçamento da Defesa como expressão da militarização da política socioambiental na Amazônia

Várias ações orçamentárias contribuíram para o desempenho acima descrito. No caso da atuação da Defesa na Amazônia, existem cinco ações em específico orientadas à região, conforme mostra a Tabela 1. Entre 2018 e 2019, os dados indicam que houve um crescimento dos gastos com o SIPAM5 e com as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que não se resumem, contudo, às operações na Amazônia, como será visto.

No caso da atuação na Calha Norte6, entre 2018 e 2019, houve uma queda das despesas, levando-se também em conta que parte destes gastos inclui a execução de emendas parlamentares. Contudo, em 2020, há um aumento expressivo dos valores autorizados e uma execução igualmente significativa de recursos na Calha Norte, se comparado a 2019. Isto se deve a mudanças de regras de funcionamento do Programa Calha Norte, com ampliação de limites de repasses para compra de equipamentos e obras de engenharia, como noticiado na imprensa7.

Chama atenção em 2019 a criação de duas ações, uma orientada aos gastos com a política de assistência humanitária e interiorização de migrantes venezuelanos, e outra, denominada “Proteção, Fiscalização e Combate aos Ilícitos na Amazônia Legal (21BT)”, esta, como veremos, financiada com os recursos da Lava Jato.

⁵ - O Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) criado em 2002 teve sua origem no projeto SIVAM apresentado no começo da década de 90 com o objetivo vigiar a Amazônia Legal por meio de uma rede integrada de comunicações envolvendo o uso de aviões, radares fixos e satélites. O projeto SIVAM sofreu severas críticas e foi alvo de polêmicas, veja aqui uma síntese (<http://www.dpi.inpe.br/gilberto/present/sbpc.html>).

⁶ O Projeto Calha Norte teve início em 1985 com a criação de uma rede de bases militares das Forças Armadas junto às fronteiras do Brasil com a Colômbia, Venezuela e Guianas. A lógica, anunciada pelos militares, era estabelecer o controle militar na fronteira, disciplinar a atuação de garimpeiros, inibir a ação do narcotráfico, garantir a integridade territorial das reservas indígenas e prestar apoio às populações ali localizadas.

⁷ Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/02/governo-amplia-em-at-150-pontos-percentuais-teto-para-repasses-no-programa-calha-norte.ghtml>

TABELA 1**Orçamento do Ministério da Defesa –
Ações relacionadas à Amazônia**

2018 a 2020

(valores em milhões de reais constantes)

Ação	2018		2019		2020	
	Autorizado	Executado	Autorizado	Executado	Autorizado	Executado
20X4 - MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA - SIPAM	44,82	45,67	42,69	52,67	47,20	14,19
218X - OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	228,30	128,69	144,04	170,47	27,84	49,46
21BT - PROTECAO, FISCALIZACAO E COMBATE A ILICITOS NA AMAZONIA LEGAL	0,00	0,00	494,48	0,00	409,74	75,92
219C - ASSISTENCIA EMERGENCIAL E ACOLHIMENTO HUMANITARIO DE PESSOAS ADVINDAS DA REPUBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA	0,00	0,00	275,05	264,33	302,35	91,57
1211 - IMPLEMENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA BÁSICA NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO CALHA NORTE	380,02	292,00	207,34	94,31	493,01	178,35
Total:	653,14	466,35	1163,60	581,78	1280,13	409,48

*Fonte: Siga Brasil. Dados corrigidos pelo IPCA, atualizados até 06 de agosto de 2020.**Elaboração Inesc.*

Amazônia sob a permanência das operações de GLO

As operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), segundo a Lei Complementar N^o 97 de 1990, devem assumir caráter episódico e ser realizadas em área previamente estabelecida e por tempo limitado. Além disto, somente deveria ser acionada após **esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**, relacionados no [art. 144 da Constituição Federal](#).

O ano de 2018 foi o primeiro em que operações de GLO receberam dotação explícita no Orçamento Público da União, na forma de uma ação orçamentária, que supõe permanência e existência do instrumento como parte de uma política pública.

Em 2018, foram decretadas cinco operações de GLO, quatro sucessivas para o estado de Roraima (crise migratória venezuelana) e uma em função da greve dos caminhoneiros. Em 2019, foram decretadas quatro operações de GLO, uma para segurança da XI Cúpula do BRICS, duas para segurança de penitenciárias federais, em Porto Velho e no Rio Grande do Norte.

Na Amazônia, as operações de GLO tiveram início em 24 de agosto de 2019 por meio do Decreto N^o 9.985/2019. Logo depois, o prazo foi ampliado até 24 de outubro de 2019 por meio do Decreto N^o 10.022/2019. Em 2020 foram editados mais três Decretos (Decreto N^o 10.341/2020, Decreto N^o 10.394/2020 e Decreto N^o 10.421/2020), que no conjunto estabeleceram o prazo de 11 de maio a 06 de novembro para as referidas operações.

Em síntese, o texto dos decretos estabelece autorização para o emprego das Forças Armadas na **GLO e em ações subsidiárias**⁸, na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal em caso de requerimento do Governador do respectivo Estado ao Presidente da República. As ações previstas dentro do escopo das operações de GLO, que incluem “ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal; e o combate a focos de incêndio”, são executadas sob a coordenação dos comandos designados pelo Ministério da Defesa. Adicionalmente, os Decretos deixam explícito que os órgãos e as entidades públicas federais de proteção ambiental que atuarem nas operações estarão submetidos à coordenação dos Comandos.

A coordenação das operações de GLO na Amazônia está sob a responsabilidade do Vice-Presidente da República, General Mourão, que também passou a presidir o Conselho da Amazônia, recriado pelo Decreto N^o 10.239 em fevereiro de 2020 com a competência de coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal.

Entre 2019 e 2020, as operações de GLO na Amazônia, que deveriam ser episódicas e “depois de esgotados instrumentos” perduram, até agora, por oito meses, operando uma lógica de subordinação dos órgãos ambientais à estratégia militarizada de combate ao desmatamento.

⁸ Como será melhor pontuado adiante, as ações subsidiárias previstas no decreto encontram suporte financeiro dentro da ação orçamentária 21BT.

Do ponto de vista orçamentário, recursos públicos têm sido canalizados para sustentar operações de GLO. Em 2019 foram direcionados R\$ 36 milhões, quase integralmente empenhados, oriundos do acordo anticorrupção da Lava Jato. Em 2020, foram autorizados mais R\$ 8,62 milhões para as operações GLO na Amazônia, as quais foram especificadas em Planos Orçamentários, como a **Operação Verde Brasil 2**.

Para além dos recursos alocados especificamente nas operações de GLO, a arregimentação do orçamento público a serviço de uma estratégia de militarização da política pública na Amazônia alcança dimensões maiores que podem ser percebidas, de forma ainda mais evidente, pela canalização dos recursos do acordo anticorrupção da Lava Jato para tal estratégia. Vejamos.

Recursos anticorrupção da operação Lava Jato e a estratégia militar para Amazônia

Em setembro de 2019, foi homologado o acordo anticorrupção vinculado à operação Lava-Jato (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 568⁹) no qual coube à Petrobrás o pagamento de R\$ 2,6 bilhões. Valores que foram depositados nos cofres da União.

Na repartição do recurso coube à Amazônia Legal o valor de R\$ 1,06 bilhão¹⁰, com base no entendimento consensual do Supremo Tribunal Federal acerca da relevância de despesas decorrentes de situações extraordinárias e urgentes que exigem ações imediatas do Estado brasileiro orientadas à prevenção, fiscalização e combate aos incêndios florestais na Amazônia.

No referido acordo, a distribuição do recurso destinado à Amazônia Legal foi definida da seguinte maneira:

- 1) **R\$ 430.000.000,00** – para os estados da Amazônia Legal, com a distribuição calculada, levando em consideração vários critérios: área do estado, focos de queimada, área desmatada, população, PIB per capita.

Os recursos previstos para serem transferidos para os estados, conforme o acordo, deveriam se dar mediante articulação entre o governo federal e os estados da região amazônica.

Na operacionalização do acordo, os R\$ 430 milhões foram destinados aos órgãos federais **Ibama (R\$ 230 milhões), MAPA (R\$ 60 milhões) e Incra (R\$ 140 milhões)**, para serem, então, transferidos aos estados.

Até 15 de julho de 2020, a situação da transferência destes valores pode ser resumida como segue:

Recursos para os estados - IBAMA

2019: R\$ 230.000.000,00

Programa: Qualidade Ambiental (2083)

Ação: Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça (21BS) – PO 0002

PO: 0002

Outras Despesas Correntes: R\$ 161.000.000,00

Investimento: R\$ 69.000.000

Execução: Valores foram empenhados mas não pagos.

⁹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf568homolog.pdf>

¹⁰ À educação foram destinados R\$ 1.601.941.554,97 sendo: R\$ 1.001.941.554,97 para educação infantil; R\$ 250.000.000,00 para o Programa “Criança Feliz”; R\$ 250.000.000,00 para o MCTI – SÍRIUS; R\$ 100.000.000,00 para Ministério Família (ações socioeducativas).

Recursos para os estados - INCRA

2019: R\$ 140.000.000

Programa: Reforma Agrária e Governança Fundiária (2066)

Ação: Regularização Fundiária e Assistência Técnica e Extensão Rural na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça (21BU)

PO: 0002

Outras Despesas Correntes: R\$ 114.107.142

Investimento: R\$ 25.892.858

Execução: Valores liquidados e não pagos.

Recursos para os estados - MAPA

2019: R\$ 60.000.000

Programa: Reforma Agrária e Governança Fundiária (2066)

Ação: Regularização Fundiária e Assistência Técnica e Extensão Rural na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça (21BU)

PO: 0002

Outras Despesas Correntes: R\$ 45.000.000

Investimento: R\$ 15.000.000

Execução: Valores liquidados R\$ 55.161.600

Como noticiado na imprensa, parte dos recursos transferidos ou a transferir aos estados tem sido redirecionada para o combate à Covid-19, com autorização judicial. Ademais, cabe ressaltar que, sem prazos explícitos de transferência, tais recursos podem servir ao propósito de arremeter apoio dos governadores dos estados da Amazônia ao Conselho da Amazônia e, mais amplamente, às estratégias dos militares para a região.

- 2) **R\$ 630.000.000,00** – para Governo Federal com divisão de valores não especificados entre os seguintes órgãos:
 - **Ministério da Defesa - Garantia da Lei e da Ordem (GLO)** via orçamento do Ministério da Defesa para atuação, inclusive nos termos do art. 16-A da Lei Complementar 97/1999;
 - **Ministério do Meio Ambiente** e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – **Ibama**;
 - **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:** Regularização Fundiária e de Assistência Técnica e Extensão Rural, ambas ao amparo de orçamento do Incra.

Em 2019 tais recursos, depositados no final de setembro, foram distribuídos entre Defesa, MAPA e Ibama denotando uma forte intencionalidade de militarização da política socioambiental na Amazônia. Conforme os dados da **Tabela 2**, do total de R\$ 630 milhões, **R\$ 530 milhões, ou 84%, foram destinados ao ministério da Defesa.**

TABELA 2**Recursos da Lava Jato direcionados
ao Ministério da Defesa**

Entre 2019 e 2020

(valores em milhões de reais constantes)

UO (Cod/Desc)	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a pagar pagos
2019 - Ação: 218X - OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM					
MINISTÉRIO DA DEFESA	36,00	35,92	13,86	13,82	0,00
2019 - Ação: 21BT - PROTEÇÃO, FISCALIZAÇÃO E COMBATE A ILÍCITOS NA AMAZÔNIA LEGAL					
MINISTÉRIO DA DEFESA	145,39	0,00	0,00	0,00	0,00
COMANDO DA AERONÁUTICA	97,53	0,00	0,00	0,00	0,00
COMANDO DO EXÉRCITO	139,19	85,24	36,85	0,00	0,00
COMANDO DA MARINHA	111,89	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de 2019:	530,00	121,16	50,71	13,82	0,00
2020 (Portaria 12.646/2020 - reabertura de créditos)					
2020 - Ação: 218X - OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM					
MINISTÉRIO DA DEFESA	0,00	0,00	0,00	0,00	11,79
2020 - Ação: 21BT - PROTEÇÃO, FISCALIZAÇÃO E COMBATE A ILÍCITOS NA AMAZÔNIA LEGAL					
MINISTÉRIO DA DEFESA	145,39	145,39	0,00	0,00	0,00
COMANDO DA AERONÁUTICA	97,53	0,00	0,00	0,00	0,00
COMANDO DO EXÉRCITO	53,87	38,81	0,77	0,00	75,72
COMANDO DA MARINHA	111,89	54,26	0,79	0,00	0,00
Total de 2020:	408,68	238,46	1,56	0,00	87,50

Fonte: Siga Brasil. Dados corrigidos pelo IPCA, atualizados até 06 agosto de 2020.
Elaboração Inesc.

Os dados mostram que uma parte menor do recurso foi alocada na ação orçamentária Operações de GLO (R\$ 36 milhões). A maior parte, R\$ 494 milhões, está registrada na ação 21BT “Proteção, Fiscalização e Combate a Ilícitos na Amazônia Legal”, ou seja, a quase totalidade do recurso desta ação, conforme dados apresentados anteriormente na tabela 1.

Cabe dizer que os R\$ 408 milhões que aparecem em 2020 não são recursos adicionais aos R\$ 530 milhões arregimentados pelos militares. Foram reabertos créditos em favor do Ministério da Defesa relativos aos valores do recurso anticorrupção da Laja-Jato que não foram gastos em 2019.

A baixa prioridade dada aos órgãos setoriais: Ibama, ICMBio, Incra

O restante do recurso, no valor de R\$ 100 milhões, foi distribuído entre Ibama (R\$ 50 milhões), Incra (R\$ 35 milhões) e Agricultura (R\$ 15 milhões). Os dados da **Tabela 3** evidenciam como se deu esta distribuição em 2019, lembrando que os recursos foram depositados no Tesouro Nacional no final de setembro, quando foi homologado o acordo, restando pouco tempo para execução no mesmo ano.

TABELA 3

Recursos da Lava Jato direcionados ao Ibama, MAPA e Incra em 2019

(valores em milhões de reais constantes)

UO	GND	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
AÇÃO: 21BS - PREVENÇÃO, FISCALIZAÇÃO, COMBATE E CONTROLE AO DESMATAMENTO					
IBAMA	3-ODC	35,00	0,00	0,00	0,00
IBAMA	4-INV	15,00	0,00	0,00	0,00
AÇÃO: 21BU - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RUR					
MAPA	3-ODC	11,25	11,25	11,25	0,00
MAPA	4-INV	3,75	3,75	3,75	0,00
AÇÃO: 21BU - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RUR					
INCRA	3-ODC	28,53	0,00	0,00	0,00
INCRA	4-INV	6,47	0,00	0,00	0,00
Total em 2019:		100,00	15,00	15,00	0,00

Fonte: Siga Brasil. Dados corrigidos pelo IPCA, consulta realizada em 06 agosto/2020.
Elaboração Inesc.

Em 2020, foram reabertos créditos extraordinários, por meio da Portaria N° 12.646/2020, para o Ibama e Incra com os recursos da Lava Jato, dado que os mesmos não foram empenhados em 2019. Para o Incra, foi reaberto crédito de R\$ 35 milhões e, para o Ibama, crédito de R\$ 50 milhões. Isto, juntamente ao crédito de R\$ 408 milhões para o ministério da Defesa.

A situação da execução destes recursos até 06 de agosto de 2020 é resumida na **Tabela 4**.

TABELA 4**Recursos da Lava Jato direcionados ao Ibama, MAPA e Incra em 2020***(valores em milhões de reais constantes)*

UO	GND	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
AÇÃO: 21BU - REGULARIZACAO FUNDIARIA E ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSAO RUR					
MAPA	3-ODC	0,00	0,00	0,00	56,25
MAPA	4-INV	0,00	0,00	0,00	18,75
AÇÃO: 21BU - REGULARIZACAO FUNDIARIA E ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSAO RUR					
INCRA	3-ODC	28,53	0,07	0,04	114,11
INCRA	4-INV	6,47	0,00	0,00	25,89
AÇÃO: 21BS - PREVENCAO, FISCALIZACAO, COMBATE E CONTROLE AO DESMATAMENTO					
IBAMA	3-ODC	35,00	27,00	13,79	161,00
IBAMA	4-INV	15,00	0,00	0,00	69,00
Total		85,00	27,07	13,83	445,00

*Fonte: Siga Brasil, consulta realizada em 06 agosto/2020.**Elaboração Inesc.*

Os dados apresentados nas duas tabelas anteriores chamam atenção em alguns aspectos. O primeiro aspecto diz respeito aos valores de execução de “restos a pagar” que são notadamente superiores aos recursos autorizados e registrados com a fonte de recursos da Lava Jato. Dado que não houve empenho em 2019, no caso dos recursos do Ibama e Incra, é possível supor que tais pagamentos são oriundos de compromissos assumidos em anos anteriores a 2019. É estranho, contudo, que sejam os valores superiores ao disponibilizado pelo acordo homologado.

O segundo aspecto tem a ver com o fato de que os R\$ 50 milhões destinados ao Ibama representam apenas 8% dos recursos destinados ao governo federal pelo acordo cujo objetivo principal é combater o desmatamento na Amazônia. Ou seja, o principal órgão com esta atribuição ficou notadamente prejudicado na distribuição dos recursos. Por fim, reforçando este ponto, cabe registrar que a principal ação orçamentária do Ibama que financia as ações de combate ao desmatamento na região tem sofrido sucessivamente com orçamento reduzido e baixa execução. Os dados da **Tabela 5** apresentam os valores executados nos primeiros 7 meses de cada ano, desde 2017, e mostram que o ano de 2020 é o ano de menor recurso autorizado e executado.

TABELA 5**Ibama, execução da Ação de Monitoramento Ambiental, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais**

Janeiro a julho dos anos 2017 a 2020

(valores em bilhões de reais constantes)

Ano	Autorizado	Despesa executada	Pago + Restos a pagar pagos
2017	53,28	9,20	12,84
2018	50,60	8,85	13,94
2019	47,35	11,11	15,52
2020	38,57	9,33	10,47

*Fonte: Siga Brasil, consulta realizada em 06 agosto/2020, valores corrigidos pelo IPCA.**Elaboração Inesc.*

Análise sintética dos dados

O conjunto dos dados orçamentários aqui reunidos, oriundos da Petrobras e destinados à Amazônia, traz elementos que nos parecem relevantes para uma melhor compreensão da recente estratégia de militarização da política socioambiental na região e suas múltiplas consequências. Sem intenção de esgotamento da análise, alguns elementos e questões chamam atenção:

- 1) Os recursos aqui analisados são sabidamente finitos. No ano de 2020 não estão sendo executados recursos novos, apenas os de 2019 que não foram pagos. O ponto pode parecer óbvio, dado que resulta de um acordo judicial e pontual, contudo, chama atenção o fato de que a escolha do governo tenha sido colocar 84% do recurso da Lava-Jato dentro do Ministério da Defesa. Ou seja, em detrimento do seu uso para reforçar, ainda que temporariamente, a dotação orçamentária do ministério do Meio Ambiente, do Ibama, do ICMBio e também da Funai. Órgãos que, com mandatos distintos e com suporte da Polícia Federal, compartilham da importante tarefa de proteção e fiscalização territorial em Terras Indígenas, Unidades de Conservação, áreas de União e áreas de domínio privado.
- 2) O que a análise orçamentária demonstra é que a arregimentação pelo Ministério da Defesa dos recursos da Lava Jato se dá em detrimento do fortalecimento do orçamento público destes órgãos e das políticas que se mostraram eficientes para combater o desmatamento. Neste sentido, as operações militares de combate ao desmatamento na Amazônia atuam sob uma lógica de produção da sua razão de existência que é o “esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.
- 3) Além de configurar um risco de permanência, operações de GLO, na sua concepção e no seu caráter “espetacular”, têm sido largamente apontadas como equivocadas para resolver o problema do desmatamento. Mais que as críticas, os números falam por si. No acumulado entre agosto de 2019 e julho de 2020, a área desmatada foi de 9.205 quilômetros quadrados, um aumento em relação aos 6.844 quilômetros quadrados registrados entre agosto de 2018 e julho de 2019. A elevação de 34% na velocidade da devastação neste ano, medida pelo sistema Deter, vem após um ano que já havia tido o maior desmatamento desde 2008¹¹.
- 4) Paralelamente, constata-se, por exemplo, a inação das forças armadas para deter invasões e o garimpo ilegal em Terras Indígenas, as quais atentam frontalmente contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas indígenas e o patrimônio da própria União. Vale lembrar que tramita no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709. A ação aponta falhas e omissões do governo federal que resultam em alto risco de contágio do novo coronavírus entre povos indígenas, podendo resultar no extermínio de etnias. Uma das medidas considerada imprescindível para conter o avanço da pandemia entre povos indígenas é a retirada de invasores das terras indígenas.

¹¹ <http://www.observatoriodoclima.eco.br/alta-desmatamento-nao-e-inepcia-e-projeto/>

- 5) Não resta dúvida acerca da importância que os militares e o atual governo atribuem à regularização fundiária na Amazônia a qualquer custo, o que implica riscos como a titulação de áreas sob conflito, de áreas desmatadas ilegalmente e, também, o estímulo à ocupação de novas áreas. A PND/END encaminhada ao Congresso Nacional para apreciação também é explícita neste ponto: *“Dentro dos planos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, **cabera papel primordial à regularização fundiária**. Para defender a Amazônia, será preciso ampliar a segurança jurídica e reduzir os conflitos decorrentes dos problemas fundiários ainda existentes”*. (PND-END,2020, p.82, grifo nosso). Isto também explica a priorização do uso dos recursos da Lava Jato para a ação “21BU - REGULARIZACAO FUNDIARIA E ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSAO RURAL”.
- 6) Salienta-se que na atuação do Conselho da Amazônia tem sido destacado o interesse do governo na retomada do Fundo Amazônia (FA). Diante do exposto e tendo em vista o fim dos recursos da Lava Jato, parece factível supor a intenção dos militares de arremeter recursos das doações do Fundo Amazônia para dar continuidade às estratégias aqui explicitadas. Cabe, portanto, questionar se o direcionamento de recursos orçamentários ou extra orçamentários, como é o caso do FA, para a estratégia de militarização da política socioambiental na Amazônia é o caminho viável e desejável para a preservação da floresta e dos direitos de quem nela vive.
- 7) Parece oportuno que o **Congresso Nacional** ao apreciar o PND e END encaminhada pelo governo no dia 22 de julho de 2020, seja um espaço democrático de debate sobre o futuro da Amazônia sob a égide dos militares.
- 8) Por fim, cabe registrar que os recursos aqui analisados devem ser fiscalizados pelo **Tribunal de Contas da União** no exercício regular de suas atribuições institucionais. Contudo, também está em curso no órgão uma auditoria operacional **“para avaliar as ações do Governo Federal na prevenção e combate ao desmatamento às queimadas na Amazônia Legal”**, prevista no processo N° 038.045/2019. Tendo em vista a importância e a urgência da referida avaliação e, tendo em conta, como mostra a presente análise, que está em curso uma mudança da estratégia de ação do governo federal para enfrentamento ao problema do desmatamento, com correlata priorização de recursos públicos, é justificável e necessário que a destinação e o uso dos recursos oriundos da Lava Jato sejam considerados como parte da referida auditoria.